

Совет Безопасности

Distr.: General
13 February 2015
Russian
Original: English

Специальный доклад Генерального секретаря о стратегической оценке присутствия Организации Объединенных Наций в Ливии

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в связи с моим докладом от 5 сентября 2014 года (S/2014/653), в котором я информировал Совет Безопасности о том, что я просил Секретариат Организации Объединенных Наций провести в тесном сотрудничестве с ливийскими властями и в консультации с региональными и другими международными партнерами обзор присутствия Организации Объединенных Наций в Ливии. В данном докладе освещаются основные выводы по итогам проведенной работы и представлены рекомендации относительно реорганизации присутствия Организации Объединенных Наций в Ливии с учетом изменившейся обстановки на местах.

2. В связи с подготовкой настоящего доклада Департамент по политическим вопросам во взаимодействии с межучрежденческой целевой группой по Ливии инициировал стратегическую оценку присутствия Организации Объединенных Наций в Ливии. Оценка проводилась прежде всего исходя из текущих и будущих задач Организации Объединенных Наций в области укрепления мира. Миссия по стратегической оценке в составе представителей Департамента по политическим вопросам, Департамента полевой поддержки, Департамента операций по поддержанию мира, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Программы развития Организации Объединенных Наций и Управления по координации гуманитарных вопросов, представлявшего учреждения, фонды и программы, работала в Тунисе с 7 по 13 января 2015 года. При разработке рекомендаций принимались во внимание приоритеты основных ливийских сторон, а также соображения региональных и международных партнеров.

II. Общее положение и факторы нестабильности

3. С начала июля 2014 года в Ливии наблюдается самая серьезная эскалация вооруженного конфликта за время, прошедшее после революции 2011 года. Боевые действия в Триполи, Бенгази и других районах страны сопровождаются серьезными нарушениями международных норм в области прав человека и гуманитарного права. Неизбирательные обстрелы густонаселенных районов с применением тяжелого оружия, к которым прибегают все стороны, привели к

15-01966 (R) 200215 200215





многочисленным жертвам среди гражданского населения. Признанные международным сообществом органы власти страны уже не в Триполи — вместо них созданы параллельные органы законодательной и исполнительной власти. Из-за политических разногласий и боевых действий резко возросли масштабы перемещения населения внутри страны и заметно ухудшилась ситуация с основными услугами. Существенно сократились импорт сырьевых товаров и движение по территории страны. Эскалация конфликта особенно отразилась на положении женщин, причем те из них, кто открыто участвует в государственных делах, все чаще подвергаются посягательствам. Кроме того, она серьезно сказывается на жизни культурных групп (а именно тубу, туарегов и амазигов), беженцев, лиц, ищущих убежища, и мигрантов, которые и без того находятся в неблагоприятном положении.

4. Главной причиной сложившейся тупиковой ситуации в политической сфере является ощутимый политический и правозащитный вакуум, обусловленный десятилетиями проводившейся политикой систематического лишения граждан их прав и ослабления государственных институтов, которая, по существу, породила культуру, характеризующуюся безнаказанностью и отсутствием транспарентности, а также ущемлением гражданских прав и свобод. Поэтому ливийцам трудно добиться минимального национального консенсуса или выработать общее понимание путей избавления от наследия Каддафи и организации жизнедеятельности в переходный период, имеющий большое значение для зарождающегося политического процесса.

5. Ситуация усугубляется сохраняющейся сильной раздробленностью появляющихся в Ливии политических и общественных сил и субъектов, занимающихся обеспечением безопасности. Линии раздела проходят не только между противниками и сторонниками прежнего режима, включая тех, кто участвовал в революции, и тех, кто при этом режиме занимал должности, но и между представителями разных идеологических течений, регионов, районов, племен и этнических групп. Многие из этих категорий частично совпадают, и характеристики, обычно используемые для определения различных политических лагерей, мало проясняют конкретные политические позиции и поведение. Вследствие этого происходит столкновение между структурами, отвечающими за безопасность, и политическими силами, которые ведут борьбу за обеспечение интересов конкретных группировок и других частных интересов.

6. Побудительным мотивом политического переходного процесса в Ливии было предположение о том, что всенародно избранные институты, в частности органы законодательной и исполнительной власти, возьмут на себя ведущую роль в создании необходимых основ современного демократического государства. Эти институты также должны были продвигать важнейшие реформы, с тем чтобы обеспечить эффективный механизм принятия решений, касающихся национальной безопасности, преобразовать органы государственной безопасности, в том числе отвечающие за управление, и усовершенствовать работу судов и судей пенитенциарной службы и прокуратуры и создать механизмы правосудия переходного периода. Однако эффективные директивные структуры созданы не были, а в Конституционной декларации не были должным образом разграничены функции каждой ветви власти. В силу этого отношения между переходными законодательными и исполнительными органами власти Ливии переросли в острую конкуренцию и соперничество, что не позволяет им разработать и осуществить стратегии, необходимые для успешного продвижения пе-

реходного процесса. Кроме того, доверие граждан к государству подрывает низкое качество услуг, предоставляемых населению, в первую очередь в таких областях, как безопасность, охрана здоровья и образование.

7. Сменявшим друг друга правительствам Ливии не удавалось установить контроль за применением силы. Ливийские силы безопасности по-прежнему слабы, у них нет надлежащего руководства и контроля, сплоченности и высокого морального духа, а при этом число вооруженных групп увеличилось. Разрешение формировать вооруженные бригады, объявленное государством в 2012 году, в том числе с предоставлением им правоохранительных функций и права заключения под стражу, и сравнительно высокие оклады, выплачиваемые их личному составу, привело к появлению структуры безопасности, существующей параллельно с государственной структурой. Контроль над вооружениями, разоружение и интеграция революционных бойцов в государственные структуры или их реинтеграция в гражданскую жизнь — это по-прежнему важные условия успеха национальных усилий, а также международной помощи в реформировании сектора безопасности.

8. Многие вооруженные группы стали более боеспособными и улучшили вооружение и превосходят по эффективности национальную армию и полицию, оставаясь при этом на содержании правительства. Из огромного количества оружия и боеприпасов, накопленного в различных районах страны при режиме Каддафи, часть осталась в основном нетронутой или была частично повреждена, отличалась низкой надежностью, хранилась с нарушениями режима хранения и была легко доступна для вооруженных групп и радикальных элементов. Большое количество оружия также законным и незаконным путем поступало из-за границы и, таким образом, образовало канал бесперебойных поставок тяжелых вооружений и боеприпасов к ним. Несмотря на усилия по ужесточению оружейного эмбарго, приток оружия в страну продолжается. Постепенное ослабление доверия населения к выборным институтам позволило вооруженным группам расширить сферу влияния, и многие из них действуют безнаказанно.

9. Тяжелое наследие прежнего преступного режима изживается с большим трудом. Тысячи людей остаются под стражей без суда; вопрос о пропавших без вести решен частично и в дискриминационном ключе; мало внимания уделяется жалобам жертв прежнего режима. Комиссия по установлению фактов и примирению, учрежденная на основании закона, до сих пор не функционирует. Хотя некоторые чиновники режима Каддафи привлечены к ответственности — со все более серьезными сомнениями в правосудности разбирательства — никаких мер не было принято в отношении лиц, предположительно ответственных за нарушения прав человека, совершенные после революции. Политические активисты, правозащитники и работники средств массовой информации, как мужчины, так и женщины, все чаще подвергаются угрозам и расправам. Нападения на суды и судей и недавние боевые столкновения также остановили работу судебных органов в Бенгази, Дерне, Сирте и Триполи.

10. При отсутствии эффективных органов правосудия в условиях постоянной борьбы за власть происходит развал системы охраны правопорядка. Начиная с 2013 года увеличилось число как обычных преступлений, так и преступлений на политической почве. В Триполи и Бенгази особенно заметно возросло количество похищений людей, угонов автомобилей, терактов с применением само-

дельных взрывных устройств и грабежей, что подрывает безопасность населения. Бенгази охватила волна расправ с чиновниками прежнего режима, работниками судебной системы, военнослужащими и сотрудниками органов безопасности и активистами.

11. В то же время в южных городах Сабха, Куфра и Обари произошли массовые столкновения между племенами и этническими группами, когда было убито большое число людей, и государство оказалось не в состоянии без привлечения вооруженных групп сдержать волну насилия и предать правосудию виновных. Кроме того, при слабой охране границ продолжается контрабанда, а преступные элементы могут беспрепятственно проникать в страну и уходить из нее. При наличии обширных незаселенных территорий в относительно менее развитых и более бедных южных районах страны эти преступные и экстремистские группы могут продолжать свою деятельность, не опасаясь действий государства.

12. Экономика Ливии в значительной степени зависит от поступлений от продажи нефти и не добилась значительного прогресса в диверсификации. Поскольку поступления от нефти составляют 90 процентов годового бюджета страны, борьба за владение месторождениями, трубопроводами и портами стала самоцелью, а их блокирование — средством политического влияния. Кроме того, отсутствие прозрачных процедур сбора налогов и распределения доходов не только создает благодатную почву для взяточничества и коррупции, но и обостряет субрегиональные и локальные конфликты.

13. Процесс разработки новой конституции идет очень медленно, что не только препятствует эффективному функционированию зарождающихся институтов, но и продлевает, а возможно и обостряет борьбу за власть между политическими силами. Хотя Конституционная ассамблея проявляет осторожность, стараясь избежать втягивания в развернувшуюся политическую борьбу, ситуация может усугубиться, когда этот орган приступит к рассмотрению спорных вопросов, таких как роль ислама в новом государстве, распределение ресурсов, федерализм и права культурных групп.

14. Пока отсутствие Организации Объединенных Наций в Ливии и ограниченный доступ в страну из-за неблагополучной обстановки в плане безопасности не позволяют получить всю достоверную информацию, вследствие недавних боевых действий свои дома оставили примерно 360 000 человек. Большинство живет с родственниками, в принимающих общинах или в общественных зданиях, однако из-за отсутствия денег и стремительного роста цен на продовольственные и непродовольственные товары они могут оказаться не в состоянии полноценно обеспечивать себя. Частые перебои с горючим и электроэнергоснабжением ухудшают ситуацию со средствами к существованию. Из-за продолжающихся боевых действий, отсутствия у правительства доступа к ресурсам, а также концентрации складов в зонах конфликтов была нарушена система поставок продовольствия и медикаментов. Кроме того, с отъездом иностранных врачей и младшего медицинского персонала перестали работать многие больницы. Возможности оказания помощи раненым, число которых растет, на территории Ливии весьма ограничены; в некоторых районах полностью разрушена система неотложной медицинской помощи. Поскольку в 2012 году основная часть гуманитарной деятельности была поэтапно свернута, сегодня большинство основных доноров, партнеров Ливии и учреждений Организации

Объединенных Наций полагают, что в 2015 году следует ожидать увеличения гуманитарных потребностей, даже при самом благоприятном сценарии с успешным ходом политического диалога. При этом жители восточных и южных районов страны живут со стойким ощущением, что их бросили и забыли, особенно в смысле оказания помощи.

III. Приоритетные задачи для Ливии

15. Исходя из анализа конфликта и возможных сценариев на ближайшие 12–18 месяцев, а также приоритетов, обозначенных национальными субъектами, были определены четыре приоритетные задачи для Ливии на ближайшие два года, решение которых позволило бы возобновить переход страны к демократии и заложить основу для долгосрочной стабильности.

1. Прекращение конфликта

16. Необходимо будет достичь первоначальной договоренности о преодолении текущего кризиса. Для этого основные стороны должны заключить соглашения о прекращения огня, обеспечении безопасности и временном политическом устройстве. Помимо ослабления последствий боевых действий для населения прекращение конфликта подготовит почву для восстановления безопасности и возобновления переходного процесса. Оно также устранило бы часть факторов, препятствующих предоставлению основных услуг населению и ограничивающих свободу передвижения людей. В этом контексте одной из приоритетных задач должно быть прекращение нарушений прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

2. Завершение переходного процесса

17. Для того чтобы процесс продвигался, необходимо заключить соглашение об основах политического устройства, которое заложило бы фундамент для стабилизации положения в Ливии при наличии законных и инклюзивных институтов и соблюдении законности, в том числе с определением процедур, которые будут действовать до конца переходного периода. Это должно быть подкреплено принятием конституции и четкого плана действий для решения проблем распространения оружия и роста числа вооруженных групп, неподконтрольных государству, а также эффективной системой правосудия переходного периода.

3. Сохранение или восстановление основных услуг

18. Сегодня, когда Ливия переживает серьезное потрясение, важно, в том числе для успеха политического процесса, сохранить или восстановить основные услуги для населения на всей территории страны.

4. Построение стабильного и демократического государства

19. В более долгосрочной перспективе стабильность Ливии будет зависеть от того, насколько успешно продвинется процесс создания законных, инклюзивных и эффективных институтов, соблюдающих принципы законности, благого управления и уважения прав человека. Сюда входит государственная бюджетно-финансовая система, которая должна быть транспарентной и подотчетной. Исключительно важное значение для достижения этих целей имеют наличие независимых средств массовой информации и активное участие гражданского общества.

20. Решение первых трех приоритетных задач позволило бы Ливии вернуться к относительно нормальному состоянию, при котором продолжался бы переход к демократии и люди могли бы жить, не боясь, что их похитят или убьют или что они окажутся в зоне боевых действий, и получать какой-то набор основных услуг. Решение четвертой приоритетной задачи потребует незамедлительного, активного и планомерного участия международного сообщества, которое должно помочь ливийскому народу осуществить его желание жить в функционирующем государстве с представительными институтами.

21. Для того чтобы переходный период прошел успешно, необходимо наладить консультативные, всеохватные и транспарентные процессы, соответствующие обязательствам Ливии по международному праву. Во всей работе необходимо будет уделять особое внимание правам и конкретным потребностям женщин и уязвимых групп, таких как внутренне перемещенные лица, культурные группы, инвалиды, дети, беженцы, просители убежища и мигранты, для чего следует разработать законы и механизмы, обеспечивающие выполнение обязательств Ливии по международным нормам в области прав человека, гуманитарного права и беженского права.

IV. Стратегические приоритеты Организации Объединенных Наций в Ливии

22. Учреждение Миссии Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии (МООНПЛ) в 2011 году стало свидетельством стратегической установки Организации Объединенных Наций на преобразование Ливии в жизнеспособное, стабильное и демократическое государство. Несмотря на недавние неудачи в достижении этой цели, ливийские заинтересованные стороны и международное сообщество по-прежнему решительно выступают за то, чтобы Организация направляла и координировала международную помощь Ливии. Однако со времени создания МООНПЛ ситуация изменилась. Возобновление боевых действий и политический раскол в стране не позволили Организации Объединенных Наций выполнить ряд важнейших пунктов ее мандата, касавшихся укрепления национальных институтов.

23. Хотя, как следует из представленного анализа, перед Ливией стоит целый комплекс проблем, в сложившейся ситуации деятельность Организации Объединенных Наций должна быть сосредоточенной. С учетом указанных выше приоритетных задач Ливии и анализа потенциала и сравнительных преимуществ Организации Объединенных Наций ниже предлагаются приоритетные направления деятельности Организации Объединенных Наций в Ливии.

1. Поддержка политического процесса

24. Ближайшая задача Организации Объединенных Наций состоит в том, чтобы помочь ливийским политическим силам достичь согласия относительно дальнейшего хода переходного процесса и тем самым положить конец существованию псевдоподобных параллельных государственных институтов, а также достичь договоренности в отношении базовых мер обеспечения безопасности в крупных городах и населенных пунктах, включая прекращение огня.

25. Вместе с тем достижение этих договоренностей не исключит потребность в координации и посредничестве со стороны Организации Объединенных Наций. Заключение соглашения о прекращении боевых действий и преодолении политического кризиса и институционального раскола создаст условия для следующего шага, а именно определения общих принципов политического устройства и перспектив развития страны. Это будет осуществляться в контексте долгосрочного, официального, многовекторного диалога при содействии Организации Объединенных Наций с участием политических партий, гражданского общества, вооруженных отрядов племен, местных администраций и вооруженных групп с целью достижения широкого консенсуса, который будет стимулировать поддержку политического соглашения и обеспечит более благоприятные условия для национального примирения. Поэтому ожидается, что с возобновлением политического процесса помощь Организации Объединенных Наций в проведении диалога на разных уровнях не ослабнет. Организация Объединенных Наций должна будет продолжать оказывать добрые услуги для обеспечения выполнения соглашений и максимальной планомерности переходного процесса, с тем чтобы предотвратить возобновление конфликта.

26. Для обеспечения посреднической деятельности и добрых услуг Организации Объединенных Наций необходимы будут специалисты самого разного профиля, в том числе по политическим вопросам, посредническим процессам, правам человека, правосудию переходного периода, гендерным вопросам, управлению запасами оружия и боеприпасов, разоружению, демобилизации и реинтеграции, реформированию сектора безопасности, верховенству права и поддержке ключевых государственных институтов и организации управления. Организация Объединенных Наций должна быть в состоянии давать стратегически важные консультации, в том числе для поддержки переговоров, введения режима прекращения огня и контроля за его соблюдением и оказания помощи с организацией реалистичных и практических временных мер обеспечения безопасности. Необходимо будет поддерживать постоянное взаимодействие с ливийскими силами безопасности и вооруженными группами, с тем чтобы смягчить последствия боевых действий для гражданского населения и содействовать соблюдению всеми вооруженными структурами международных норм, в том числе передаче функций содержания под стражей и правоприменения центральным органам власти. Подобное взаимодействие с официальными и неофициальными структурами безопасности также будет важной составляющей более широкого политического диалога, поскольку контакты с вооруженными группами будут иметь принципиальное значение для обеспечения прекращения огня и выработки мер по обеспечению безопасности с опорой на доверие, завоеванное за определенный период времени.

2. Защита

27. Независимо от развития политической ситуации Организация Объединенных Наций будет и впредь придавать первостепенное значение наблюдению за положением в области прав человека и освещению его и информационно-пропагандистской работе по этой теме с учетом масштабов непрекращающихся нарушений международных норм в области прав человека и международного гуманитарного права, необходимости беспристрастности и точности при освещении громких дел с политически мотивированными исками и встречными исками и требований справедливости и привлечения к ответственности виновных, исходящих от ливийского общества.

28. Ввиду наличия крупных тайных складов оружия и боеприпасов и большого количества неразорвавшихся боеприпасов, которые серьезно влияют на безопасность и свободу передвижения населения, Организация Объединенных Наций должна также продолжать выполнять задачу обеспечения сохранности оружия, ликвидации самодельных взрывных устройств и удаления неразорвавшихся боеприпасов в тесном взаимодействии с Ливийским центром по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и структурами безопасности, по мере их создания и в поддержку их усилий.

3. Поддержка основных институтов

29. Из-за конкуренции между институтами выявление партнеров с ливийской стороны становится проблематичным для Организации Объединенных Наций. Кроме того, институты, в которых нет единства, слабы и имеют ограниченные возможности в плане освоения средств. Вместе с тем, те немногие функционирующие и нейтральные институты, которые еще остались, необходимо поддерживать, поскольку от того, насколько хорошо или слабо они будут работать, будет во многом зависеть будущее страны. По этим причинам Организации Объединенных Наций следует продолжать поддерживать Конституционную ассамблею, Центральную национальную избирательную комиссию и Национальный совет по гражданским свободам и правам человека. Кроме того, Организация Объединенных Наций должна быть готова поддержать правительство национального единства, когда оно будет создано.

30. Учитывая необходимость сохранения богатства и финансовых активов Ливии для осуществления социальных, экономических и политических чаяний ливийского народа, Организация Объединенных Наций должна вести работу с международными партнерами для обеспечения поддержки Центрального банка страны. Международное сообщество обязано помочь Ливии наладить транспарентное, эффективное и всеохватное использование и распределение ее ресурсов через Центральный банк и государственные финансовые механизмы на переходном этапе в интересах всех граждан.

4. Помощь с предоставлением основных услуг

31. Организация Объединенных Наций должна содействовать срочному восстановлению таких основных услуг, как охрана здоровья и образование, и помогать обеспечивать уязвимым группам населения возможность получения продуктов питания, электроэнергии и воды и санитарных услуг, а также защиты в органах правосудия. Потребуется также помощь в восстановлении правопорядка. Для этого необходимо наладить взаимодействие с национальными институтами, возможно, преимущественно на местном уровне, с местными администрациями и другими местными группами.

32. При этом Организации Объединенных Наций необходимо будет учитывать возможность резкого увеличения гуманитарных потребностей и серьезного ухудшения ситуации с охватом населения основными услугами по всей стране. Эти риски будут особенно велики, если политический кризис углубится или если переговорный процесс в стране затянется и конфликт вызовет дальнейшее разрушение важнейших объектов гражданской инфраструктуры.

5. Координация

33. С учетом той широкой поддержки, которой пользуется Организация Объединенных Наций в ливийских кругах, а также у международных и местных партнеров, она по-прежнему обладает уникальными возможностями для координации деятельности международного сообщества в Ливии. Речь идет о координации на политическом уровне, в том числе с привлечением различных международных специальных посланников в Ливии и других субъектов, участвующих в ливийских делах, а также на стратегическом и оперативном уровнях. Однако то, насколько эффективно Организация Объединенных Наций будет выполнять координирующую роль, будет зависеть не только от Организации, но и от готовности ее партнеров участвовать в работе координационных механизмов и предоставлять ресурсы.

34. Координация будет также необходима для продолжения гуманитарной помощи. Оказание такой помощи должно оставаться приоритетной задачей системы Организации Объединенных Наций в Ливии. Принципиальную, основанную на оценке потребностей, помощь необходимо расширить для удовлетворения растущих потребностей населения. Организация Объединенных Наций и партнеры Ливии также должны быть готовы оперативно развернуть работу после окончания военных действий, чтобы помочь хотя бы частично восстановить государственную власть, осуществить первоочередные меры по организационному строительству в ключевых институтах и возобновить предоставление населению основных услуг. Это имеет важное значение для создания условий, способствующих успеху более долгосрочного организационного строительства и усилий по стабилизации ситуации.

V. Риски

35. При планировании будущей деятельности Организации Объединенных Наций в Ливии следует иметь в виду ряд неблагоприятных сценариев, реализация которых может отрицательно сказаться на работе Организации и ограничить ее эффективность. К ним относятся следующие:

a) прекратить конфликт — важнейший первый шаг — не удается, и Ливия еще глубже погружается в гражданскую войну;

b) одна или несколько сторон отказываются от диалога и требуют иностранного военного вмешательства, которое может быть поддержано некоторыми внешними субъектами;

c) способность Организации Объединенных Наций работать зависит от наличия базовых условий безопасности, которые ливийские власти не желают или не в состоянии обеспечить;

d) обстановка в плане безопасности в Ливии исключает развертывание, что ограничивает способность Организации оперативно решать повседневные вопросы и ослаблять напряженность;

e) в глазах сторон Организация Объединенных Наций утрачивает беспристрастность и в силу этого косвенно вовлекается в конфликт;

f) международные субъекты своей поддержкой поощряют стороны к тому, чтобы они добивались военной победы, и/или помогают им в этом и тем самым подрывают работу Организации Объединенных Наций;

Организация Объединенных Наций не готова наращивать масштабы деятельности, когда это необходимо.

g) Организация Объединенных Наций не готова наращивать масштабы деятельности, когда в этом возникает необходимость.

VI. Рекомендации относительно конфигурации присутствия Организации Объединенных Наций

36. Для того чтобы максимально повысить шансы на успех, крайне необходимо, чтобы будущее присутствие Организации Объединенных Наций строго придерживалось четкого и ограниченного списка задач, составленного на основании указанных выше приоритетов. Согласование мандата Миссии и соответствующей работы страновой группы Организации Объединенных Наций с указанными приоритетами позволит оперативнее мобилизовать силы на выполнение нескольких важнейших задач; с замораживанием работы на других направлениях до тех пор, пока не сложатся более благоприятные обстоятельства. При этом важно, чтобы присутствие Организации Объединенных Наций было максимально рациональным в структурном отношении и располагало достаточным объемом ресурсов.

37. Смена приоритетов повлечет за собой значительное сокращение численности МООНПЛ. С учетом новых условий и реалистичной оценки возможных результатов деятельности Миссии в данном контексте следует значительно сократить ее численность, а всю работу переориентировать на выполнение изложенных выше задач.

38. Большинство партнеров с ливийской стороны отметили, что Организации Объединенных Наций необходимо как можно скорее вернуться в Ливию. Однако ситуация с материально-техническими средствами и ресурсами для обеспечения безопасности, без которых Организация не сможет выполнять свою деятельность с охраняемой служебной территории и безопасно передвигаться, исключает возможность полного возвращения до тех пор, пока условия не изменятся. Кроме того, в сложившихся обстоятельствах польза от полного возвращения будет весьма незначительной и присутствие Организации Объединенных Наций на местах в неблагоприятных условиях обесценит ее вклад. В этой связи на данном этапе Организации Объединенных Наций не рекомендуется полностью возвращаться в Ливию. Присутствие и мобильность персонала Организации Объединенных Наций в Ливии будет регулярно анализироваться в рамках существующего координационного механизма по вопросам безопасности.

39. Тем не менее Организация должна иметь возможность работать в Ливии и решать важнейшие задачи в рамках своих стратегических приоритетов, в том числе поддерживать контакты и активно взаимодействовать со своими местными партнерами, до тех пор пока возвращение всех структур не станет возможным. Оптимальным вариантом было бы ограниченное, но постоянное присутствие в Ливии с ротацией порядка 15–20 сотрудников из профильных подразделений всей системы Организации Объединенных Наций исходя из по-

требностей и стратегических и оперативных приоритетов и при наличии соответствующего компонента материально-технического обеспечения и безопасности. В качестве передовой базы операций Организации Объединенных Наций будет рассматриваться Триполи, а временную штаб-квартиру предлагается разместить в Тунисе до тех пор, пока не будет установлено, что обстановка в Ливии в плане безопасности и возможности продуктивной работы позволят восстановить расширенное присутствие Организации Объединенных Наций в стране. Поддержка Миссии будет по-прежнему осуществляться через Глобальный центр обслуживания в Бриндизи.

40. В этом случае МООНПЛ должна будет оставить свои объекты в Триполи как неприемлемые с точки зрения безопасности. Это, в свою очередь, повлияет на способность Миссии оперативно обеспечить себя более крупными постоянными объектами, отвечающими минимальным оперативным стандартам безопасности, в которых она могла бы разместиться после принятия решения о возвращении всех своих структур.

41. Для того чтобы Миссия могла эффективно продолжать свою деятельность при ограниченном присутствии в стране, необходимо разработать такую концепцию ее поддержки, которая гарантировала бы мобильность моего Специального представителя и персонала МООНПЛ и страновой группы Организации Объединенных Наций. Присутствие Организации Объединенных Наций должны отличать оперативность и гибкость, чтобы ее структуры могли быстро перемещаться туда, где они необходимы, и приспосабливаться к меняющимся задачам, в том числе по мере необходимости въезжать в Ливию и выезжать из нее и передвигаться по стране в целях решения приоритетных задач в восточных, западных и южных районах. Ей потребуются собственные авиационные средства для посреднической деятельности и надежный воздушный мост между Тунисом и Триполи для выполнения оперативных задач и функций обеспечения безопасности до появления оперативных задач в виде коммерческого перевозчика или полного возвращения Организации Объединенных Наций в Ливию. Дополнительно будут осуществляться перевозки из Туниса и Египта, а также из Триполи автомобильным транспортом.

42. Даже при ограниченном присутствии Организации в Ливии необходимо будет провести повторную оценку видов защиты, предоставляемых МООНПЛ и страновой группе, с тем чтобы их сотрудники могли беспрепятственно перемещаться по стране и взаимодействовать с ключевыми партнерами и бенефициарами. В этой связи в будущих операциях Организации Объединенных Наций в Ливии необходимо будет значительно укрепить охранный компонент (не в реальном выражении, а в пропорциональном отношении к численности персонала, находящегося на территории Ливии, на каждый конкретный момент времени), способный противостоять прямым и установленным угрозам, в том числе со стороны экстремистских групп. Порядок развертывания персонала в Ливии и выделения ресурсов для поддержки операций Организации Объединенных Наций должен определяться в зависимости от степени важности программ и с учетом текущих приоритетов системы Организации Объединенных Наций в целом. В то же время Организация Объединенных Наций должна будет постоянно проводить оценку рисков, связанных с ее присутствием в Ливии, с тем чтобы определить, нуждаются ли действующие механизмы в пересмотре.

43. Несмотря на то что нынешняя политическая обстановка и ситуация в области безопасности ограничивают масштабы присутствия Организации Объединенных Наций в Ливии, крайне важно, чтобы Организация сохранила достигнутые к настоящему времени успехи и была готова в короткий срок возобновить свою деятельность. Для этого необходимо, чтобы она была в курсе происходящих событий и поддерживала контакты на местах, а также понимала потребности населения. МООНПЛ потребуются средства для осуществления контроля, проведения оценки и составления плана расширения участия Организации Объединенных Наций в укреплении национального потенциала, как только политическая обстановка и ситуация в области безопасности позволят осуществить этот процесс.

44. Поддержание готовности подразумевает, в частности, способность оперативно наращивать присутствие для оказания поддержки Ливии в осуществлении соглашений и мер укрепления доверия или решения той или иной важной задачи. Речь может идти, например, об оказании помощи в осуществлении наблюдения или контроля за соблюдением режима прекращения огня, содействии работе основных институтов и объектов или доставке гуманитарной помощи в районы, в которые был твердо гарантирован безопасный доступ. В этой связи важно будет установить достаточно гибкие процедуры, позволяющие в короткие сроки увеличить численность персонала и расширить масштаб операций. Следует создать комплексную группу по планированию, которая будет отвечать за оценку ситуации и поддержание готовности к возможному наращиванию присутствия и обладать способностью привлекать экспертов из всей системы Организации Объединенных Наций и ключевых партнеров, в том числе с помощью обновленных реестров в специализированных областях.

45. Однако готовность и способность наращивать присутствие не означают возврата к начатым видам деятельности и прежнему режиму работы. Как МООНПЛ, так и страновая группа Организации Объединенных Наций должны «нажать на кнопку перезагрузки» и перестроить свою работу, с тем чтобы повысить авторитет Организации Объединенных Наций и оперативность ее деятельности в свете новых реалий в Ливии. На всех направлениях чрезвычайно важно будет переориентироваться с долгосрочного укрепления потенциала на оперативное решение текущих задач. Кроме того, для мобилизации коллективных усилий на решение указанных приоритетных задач вся система Организации Объединенных Наций должна будет руководствоваться в своей деятельности единой стратегией. Для этого потребуются общая оценка и анализ ситуации и более эффективный обмен информацией, причем не в последнюю очередь для того, чтобы располагать сведениями, необходимыми для работы в непредсказуемых условиях. В этой связи предлагается создать объединенную аналитическую группу.

46. Смена приоритетов обусловливает необходимость пересмотра схемы разделения труда между МООНПЛ и страновой группой с учетом их сравнительных преимуществ и мандатов. МООНПЛ должна действовать на стратегическом уровне в тесном взаимодействии и сотрудничестве со страновой группой, уделяя особое внимание указанным приоритетам. Для этого в помощь моему Специальному представителю в связи с его посреднической деятельностью необходимо будет предоставить экспертов разного профиля. Кроме того, важно, чтобы в состав его посреднической группы входили специалисты по планированию, которые выносили бы рекомендации по техническим аспектам

осуществления тех или иных соглашений в целях обеспечения поступательной динамики политического диалога, который будет сопровождаться поэтапным планированием осуществления этих соглашений. В то же время решением программных и оперативных задач должны заниматься в первую очередь учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций (при наличии соответствующих условий) в партнерском взаимодействии с Миссией, а также надежные международные и национальные партнеры. Что касается утверждения законности, то здесь необходимо задействовать механизм глобального координационного центра. Вне зависимости от конкретного распределения задач в рамках Организации Объединенных Наций необходимо создать эффективные механизмы координации на всех уровнях.

47. На данном этапе имеет смысл сохранить существующие механизмы интеграции (в лице заместителя Специального представителя Генерального секретаря (Координатора-резидента/Координатора по гуманитарным вопросам)) с учетом наличия общего охранного компонента, совместного анализа и оценки ситуации и системы взаимной поддержки в решении проблем, связанных с получением доступа и организацией деятельности. Однако здесь необходимо будет регулярно отслеживать изменение реалий на местах и его влияние на восприятие Миссии и Организации Объединенных Наций в целом с учетом необходимости четко разграничивать политический процесс и гуманитарную помощь/деятельность в сфере развития и исходя из этого определять соответствующую структуру поддержки. В этой связи могут потребоваться дополнительные ресурсы для обеспечения эффективного выполнения функций Координатора-резидента/Координатора по гуманитарным вопросам.

48. Если конкуренция между институтами будет сохраняться, Организация Объединенных Наций должна будет по мере необходимости в оперативных целях взаимодействовать со всеми своими партнерами, независимо от сторон, которые они представляют. Это касается не только посреднической и координационной деятельности, но и работы в гуманитарной сфере и области развития и не влечет за собой какого-либо официального признания со стороны Организации Объединенных Наций.

VII. Замечания

49. Спустя четыре года после революции переходный процесс в Ливии все еще находится под угрозой. Надежды, возлагавшиеся на революцию, в основном не оправдались. План действий по установлению демократического правления до сих пор не выполнен; целостного видения будущего страны, в том числе по вопросу распоряжения ее значительными финансовыми активами, не существует. Опасная борьба за власть в Ливии привела к усилению противоречий в политической, социальной и экономической сферах и обострению отношений между географическими регионами. Контролирование значительной части территории страны хорошо вооруженными группировками, неизбирательное применение тяжелых вооружений в гражданских районах, ущемление основных прав и свобод и игнорирование созданных к настоящему моменту институтов и служб — все это вызывает у ливийцев глубокое чувство разочарования, сильное стремление к безопасности и стабильности и недоверие к политическому процессу.

50. С 2011 года, когда была создана МООНПЛ, ситуация в Ливии кардинально изменилась, причем за последние шесть месяцев она значительно ухудшилась. С учетом результатов стратегической оценки Организации Объединенных Наций рекомендуется адаптироваться к новым условиям и обеспечить более оперативное и гибкое присутствие с четким и ограниченным перечнем задач. Рекомендацию о сокращении численности МООНПЛ не следует понимать как призыв к сворачиванию деятельности Организации Объединенных Наций в Ливии. Напротив, я считаю, что переориентация наших приоритетов позволит нам максимально эффективно выполнять самые неотложные задачи, а прогресс в этих областях в свою очередь подготовит почву для расширения нашей деятельности в будущем. В связи с этим я хотел бы рекомендовать членам Совета Безопасности предоставить МООНПЛ мандат со следующими основными элементами: поддержка политического процесса; защита; поддержка основных институтов; помощь с предоставлением основных услуг; координация. Для содействия решению этих первоочередных задач необходимо, чтобы разделение труда между МООНПЛ и страновой группой Организации Объединенных Наций было основано на их соответствующих сравнительных преимуществах.

51. В то же время чрезвычайно важно, чтобы Организация Объединенных Наций сохраняла готовность расширить свою деятельность в других областях, когда это позволят обстоятельства и когда от ливийской стороны поступит соответствующая просьба. Организации будет непросто оперативно реагировать на события в стране, но я преисполнен решимости найти способы повысить гибкость и оперативность Организации Объединенных Наций. Для того чтобы сохранять готовность, я рекомендую создать в структуре МООНПЛ подразделение с главной задачей — обеспечить своевременность наших действий в ответ на запросы ливийских сторон.

52. Хотя я рекомендую ограничить присутствие Организации в Ливии, крайне важно повысить его мобильность, с тем чтобы сотрудники могли въезжать в страну и выезжать из нее и перемещаться по всей территории Ливии, если того потребуют интересы дела. Для этого потребуются собственные авиационные средства для обеспечения посреднической деятельности и надежный воздушный мост между Тунисом и Триполи. Кроме того, Организация Объединенных Наций сможет улучшить ситуацию на местах только в том случае, если у нас будет возможность работать в надлежащих условиях безопасности. В этой связи я призываю все ливийские стороны содействовать работе Организации Объединенных Наций, обеспечивая беспрепятственное и безопасное перемещение ее сотрудников по стране.

53. Эти рекомендации сформулированы исходя из того, что ситуация изменится к лучшему или останется такой же. Однако, если посреднические усилия не увенчаются успехом и произойдет дальнейшее ухудшение ситуации, Совет Безопасности может воспользоваться имеющимися в его распоряжении средствами и в соответствии с принятыми резолюциями предпринять другие действия, которые он сочтет уместными.

54. Построение ливийского государства увенчается успехом только в том случае, если ливийские власти возьмут на себя всю ответственность за ход этого процесса. В этой связи я призываю их максимально воспользоваться присутствием Организации Объединенных Наций и партнеров и четко определить для каждого института, пользующегося доверием правительства, надежных координаторов, которые будут курировать международную помощь, с выделением им соответствующих ресурсов. Для обеспечения успеха усилий Организации Объединенных Наций и международного сообщества необходимы предсказуемые и заинтересованные ливийские партнеры.

55. Проблемы, стоящие перед Ливией, необходимо решать срочно, прежде всего самим ливийцам, а также Организации Объединенных Наций и региональным и международным партнерам Ливии. Стабилизация Ливии и нормализация обстановки в плане безопасности повлияет на положение не только в самой Ливии, но и в соседних странах и регионах и будет способствовать укреплению международного мира и безопасности. Поэтому помощь ливийцам, стремящимся вернуть демократический процесс в нужное русло, должна оставаться для международного сообщества одной из приоритетных задач. Организация Объединенных Наций будет готова сыграть свою роль, но и государства-члены должны пересмотреть свои обязательства в отношении Ливии. Все, кто помогал ливийцам свергнуть режим Каддафи, должны помочь им завершить переходный процесс и подготовиться к будущему, которое наступит после политического урегулирования. В этой связи принципиально важно мобилизовать достаточный объем ресурсов.

56. Я хотел бы поблагодарить моего Специального представителя г-на Бернардино Леона, а также сотрудников МООНПЛ и страновой группы Организации Объединенных Наций за их неустанную работу в нестабильных и порой опасных условиях, а также за их помощь в проведении стратегической оценки. Кроме того, я хотел бы выразить признательность всем ливийским заинтересованным субъектам, которые высказали свои мнения представителям Организации Объединенных Наций в ходе обзора, а также международным партнерам за их неизменную поддержку.